

秘密与民主

——转变中的美国中央情报局

〔美〕斯·特纳著 褚律元译



时 事 出 版 社

520270



2 017 7100 1

60669/10

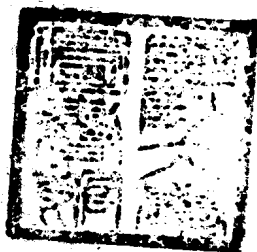
秘密与民主

——转变中的美国中央情报局

〔美〕斯坦斯菲尔德·特纳 著

（前中央情报局局长）

褚律元 译



时事出版社

SECRECY AND DEMOCRACY
(The CIA in Transition)

Admiral Stansfield Turner
(Former Director of Central Intelligence)

HOUGHTON MIFFLIN COMPANY
BOSTON 1985

秘密与民主

——转变中的美国中央情报局

—[美] 斯坦斯菲尔德·特纳著

褚律元 译

时事出版社出版发行

(北京海淀万寿寺甲2号)

北京时事印刷厂印刷

新华书店总店北京发行所经销

开本: 787×1092 1/32 印张: 9.25 字数: 200000

1989年5月第1版 1989年5月第1次印刷

印数: 1—4000

ISBN 7-80009-063-9/D·26 定价: 3.50元

原版内容简介

在我们开放、民主的社会里从事秘密情报工作，是很难办的。对成功的情报机关来说是至关重要的机密，人们却几乎不当回事。许许多多的秘密无人保护。这反过来又诱使职业情报人员做过了头。1975年丘奇委员会揭露情报机关滥用职权，公众大为愤慨，以至中央情报局几乎已停止再冒风险。我们不但已无密可保，而且也不掌握进攻性的情报。

正是在这样的背景下，1977年，斯坦斯菲尔德·特纳被吉米·卡特总统任命为中央情报主任。^①特纳海军上将从未想到会被委派去领导中央情报局，但对于他这样一个具有丰富的军事经验，同时又是一个没有老框框的局外人，这个岗位倒是大可一试的。他的首要任务是鼓励中央情报局把搜集秘密情报这种冒险活动恢复起来；同时，他又必须保护生活在民主共和制下的美国公民的正当权利（这两方面在某些情况下是互相矛盾的）。由此产生了监督制度的革新，对秘密行动实行监控而又不致扼杀，形成了全新的美国情报工作模式。

与此同时，技术革新的结果，使搜集情报的方法发生了革命性的变化。有些人错误地认为，传统的靠人的活动（派间谍）获取情报的路子已过时了，但特纳海军上将则强调新老

① 1947年美国国家安全条例规定中央情报主任兼中央情报局局长。——译注

办法都要采用。

特纳海军上将在中央情报局工作的这一段，是该局最激动人心的时期之一。《秘密与民主》一书展示了由于无数电影、小说和各种新闻媒介的渲染而成为美国极有吸引力的职业部门的内部工作情况。

海军上将揭示了：谍报活动的阴暗面、反情报斗争的复杂性、隐蔽行动的道德准则、人同机器抗衡的有效范围、新闻媒介的影响，并解释了他为何相信美国仍拥有世界上最有成效的情报机关。特纳海军上将认为在民主和秘密相冲突的前提下仍须进行进一步的改革。他向读者提出一个我们大家都应当考虑的问题——如何在开展卓有成效的情报活动的同时，又能维护我们的民主原则？

斯坦斯菲尔德·特纳生于伊利诺斯州的高原公园，1941年进阿默斯特学院学习，1946年毕业于美国海军军官学校。1950年作为一位罗得氏奖学金获得者，他在牛津大学获哲学、政治学和经济学硕士学位。

特纳海军上将曾指挥过扫雷舰、驱逐舰、导弹巡洋舰、航空母舰特混舰队，曾任舰队司令，并任海军军事学院的院长。他在海军中的最后职务是北约南线海军总司令。1977年，吉米·卡特总统挑选他为中央情报主任，任职至1981年1月。

斯坦斯菲尔德·特纳现时是一位演说家，作家，电视台评论家，以及若干美国公司的董事会董事。

目 录

前言，以及关于保密审查的几句话·····	(1)
----------------------	-------

序言·····	(5)
---------	-------

第一部分 迎接挑战

第一章 来自华盛顿的电话·····	(10)
第二章 “华盛顿最好的职业”·····	(22)
第三章 帷幕升起·····	(32)

第二部分 着手工作

第四章 难以摆脱的过去·····	(38)
第五章 谍报活动：隐藏的技术·····	(47)
第六章 反情报：我们这里有鼯鼠吗？·····	(61)
第七章 隐蔽行动：干脏活的部门·····	(75)
第八章 悄悄的革命：机器代替间谍·····	(91)
第九章 在国内搜集情报： 新闻界及其他团体·····	(100)
第十章 情报分析：它说明了什么？·····	(115)
第十一章 销售情报产品·····	(130)

第三部分 实施监督

- 第十二章 把谍报活动放在金鱼缸里……………(141)
- 第十三章 抓间谍及在地道中
同苏联人相遇……………(154)
- 第十四章 隐蔽行动：热到什么程度？ ……(165)

第四部分 驾驭巨人

- 第十五章 三个中央情报局，
并非只一个……………(180)
- 第十六章 万圣节前夕大屠杀……………(192)
- 第十七章 人同机器的抗衡……………(204)
- 第十八章 为什么中央情报局是
无可匹敌的……………(211)

第五部分 对付章鱼

- 第十九章 甘薯地里的间谍飞机……………(220)
- 第二十章 风声鹤唳……………(226)
- 第二十一章 情报分析中的竞争……………(235)
- 第二十二章 别别扭扭的队伍……………(251)
- 第二十三章 行动议程……………(268)

- 译后记……………(288)

前言，以及关于保密 审查的几句话

1982年11月末，我的好友与写作合作者乔治·蒂博对我说，现在是写那本情报工作的书的时候了（我同他曾讨论过此书的写作）。我同意了，把手头的其他事情放在一边，此后四个月都用来写我在中央情报主任任内所获的经验。两年多以后，我向出版社交了书稿。如果没有乔治·蒂博在此期间给我以忠告、编辑方面的协助、经常的鼓励、助我回忆我们在情报界共事时的事件，此书是写不成的。

在我写作的后一年里，豪夫顿·米夫林出版公司的主编——我的有耐心的、很有判断力的辅导员奈恩·塔尔斯给了可贵的帮助。我的儿子杰弗里当时是在海军情报局工作的海军少校，在各个阶段反复校阅本书，作出了重大贡献。《华盛顿邮报》的鲍勃·伍德沃德曾惠予阅读部分草稿，并提供了写作技巧方面的建议。

无数朋友和合作者读后所作的评论对我十分有益，我衷心地感激他们：约翰·凯勒、约翰·沃勒、鲁斯特·威廉斯、乔治·卡拉里斯、赫伯·赫脱、戴维·舍恩鲍姆、布赖恩·汤普森、约翰·基利、沃尔特·埃尔德、比尔·布林克。弗朗西丝·阿普特以惊人的技巧与理解，助我整理手稿，并在语法方面给我上了一课。卡林·吉尔伯特提供了可

贵的忠告、鼓励以及各种各样的支持。

为使中央情报局通过对此书的必要的安全审查，安东尼·拉帕姆给了慷慨的协助。这种审查来源于中央情报局职员写书必须在安全方面获得批准的有关规定。在这方面同中央情报局打交道所花的时间，我估计要占整个写作时间的10~15%。托尼（安东尼）花了很多的时间助我去打这种最无道理、最无必要的交道。

我完全支持安全审查。事实上，正是我，在1978年力促司法部长格里芬·贝尔向一位前中央情报局雇员弗兰克·斯奈普提起上诉。斯奈普在写书时向我保证，会充分履行安全审查的规定，但他却偷偷摸摸地拿去出版了。政府在此案中胜诉，斯奈普因破坏协议而受到了起诉。但我的情况与此截然不同。我的每一页草稿都上交送审，一丝不苟。我所反对的，是目前这种审查方法。有两个问题：不及时，武断。

依我看来，处理我的书，在中央情报局耽搁如此之久，并非实际审查人之过。我打过交道的保罗·希林、查克·威尔逊、马林·博赞，都是再好说话不过了。问题是越来越多的中央情报局前雇员都在写书，中央情报局未能指派足够的人员来从事审稿。一个章节通常需要三个星期的时间来初审，然后为了判断各种不同的意见，还得用上三四个星期或更长时间。有一次，这种审查和删改过程竟长达五个月。因为每一章都要修改三四遍，这种耽搁使我付出了昂贵的代价。

武断来自保密规定把保密界限划得太宽。虽然看起来似乎这样做对国家最保险，而实际上滥用秘密的标签恰恰危害了保密工作。我曾为保护国家机密工作了四年，我自然清楚

某些情报的泄露对国家安全意味着什么。我的书稿经过审查，共被中央情报局删改100多处。凡是可改可不改的，都被删改了，这是很可笑的。我曾向中央情报局高层申诉，但只得到三处不重要的让步。

我的最后一次申诉，可以生动地说明审查的武断性。大部分中央情报局命令删改的地方，我都让步了，但有两处是极端恶劣、绝无必要的。安东尼·拉帕姆代表我向中央情报局发去一信，声明除非他们（一）为他们的立场向我提出有说服力的理由；或（二）通过法庭禁止我出版此书；否则，我将按我原意去办。中央情报局同白宫和司法部磋商后，答复我说，我可以按我认为“适当的”去做，但中央情报局保留“它所认为适当的行动的权利”。

这是他们所能采取的最不负责任的态度。设想中的“秘密”，对他们来说显然毫不重要，因为他们已经把是否出版此书的责任交给我的判断力。把我交到法庭的威胁，其根据可能并不是因为泄了密。这只能是强加于人的惩罚，如果政府能胜诉的话。很清楚，政府部门知道法庭是不受理禁止出书的请求的。他们别有用心，想把我威胁住。

他们之所以采取这一战术，是因为他们对本书中对里根政府处置情报活动不当（尤其是他对实行监督漠不关心）的严厉批评甚感不快。政府部门不相信对中央情报局所作出的哪怕是简单的决定（例如什么样的作者才允许讲话），本来就该让人检验一下是否公正，是否符合公众利益。迄今，我们整个的宪法体制是建立在行政、立法、司法机构互相制约的基础之上的。安东尼·拉帕姆和我的建议的目的是在政府禁止出书而产生争执时，可由法庭以第三者的身份出面仲

裁。但政府的狡猾的反应是蓄意回避对中央情报局的决定是否武断的任何检验。显然，里根政府并不理解在我们社会里，对情报工作的监督，应包括像我这样的局外人的建设性批评在内。

政府的反应使我处于困难境地。我并不想泄漏秘密，也不想因泄密而被起诉。如果出现一个前政府高级官员蔑视安全制度，就会鼓励一批官职较低的人去充当勇于泄露秘密情报的骑士。为此，我决定放弃那些中央情报局反对公布的材料。幸运的是，读者仍可从某些委婉的说法中读懂它的意思。

我国国民有权得到中央情报局的审查过程无损公众利益的更好保证。只要对中央情报局的武断几乎无法查核，那么，看来公众了解政府的权利还会受到进一步的侵犯。我认为应采取以下行动予以纠正：首先，中央情报局必须指定更多的从事审查的工作人员。其次，国会情报委员会应在审查过程中发挥作用。国会同中央情报局可以精选一批仲裁人组成常设的专门小组，使每个作者有权从中选择一位仲裁人对他同中央情报局之间的分歧作出有约束力的裁决，委员会可要求中央情报局提供为何要求删改的详尽的文字说明，这也有点用处。定期抽样审查这些声明，对抑制近几年在审稿过程中经常出现的武断行为大有好处。最后，国会应当规定一个时限，在时限以内的，前雇员写的书必须送审。

愉快的结尾是：虽然我遇到了极大的麻烦，但此书的使命未受到中央情报局的玷污。因为，中央情报局的安全审查制度本身，需要重新审查。不用说，中央情报局的审查不能看作是对本书所用材料的鉴定，更不意味着他们对我的观点的赞同。

序 言

美国的情报系统同别的国家不一样，它须符合一个具有世界影响的超级大国的特殊需要；它相对较年轻（这个国家本身就比较年轻）；它因美国工业技术的创造性而受益；它的各种类型的工作人员都是爱国的、道德高尚的、正派的美国人。简言之，我们的情报系统是与众不同的。本书企图描述我们如何将这种有史以来就存在的艺术发展到今天的局面。这不是一本回忆录，也不是我任中央情报主任期间的大事记。它更不是对我可能犯过的错误的辩解。它也不是为了满足对间谍和阴谋的好奇。这些事可以交给小说家。我希望在这本书里，精确地、诚实地讨论在一个开放的、民主的社会里开展秘密情报工作必须遇到的问题，并简要说明在这样一个社会进行这样一种工作是如何难以协调。此书的读者应是那些愿意理解上述的复杂性，并相信如果只采取简单的措施（即使是可行的）也无济于事的人。此书的读者也应是那些既不同意把情报工作看作是对我们的社会的价值观的威胁，又不同意听任滥用国家安全的名义以各种方式侵犯个人隐私的人。处于这两种观点当中的人，比较老练的看法是：强大的情报力量是需要的，但是“需要”并不能为滥用保密辩护，当然围绕情报活动是必须有保密的。

为了理解何以出现这种不可避免的紧张，我们必须回顾近几年美国情报机关所发生的重大变革，特别是下面两件实际上是革命性的事件。

头一件是把所有的秘密情报活动都置于国会和白宫的监督之下。全世界所有的国家中，只有美国能做到政府在使用最秘密的手段时，确保不违背人民的意愿。

第二件是用技术手段搜集情报越来越多了。美国的智慧用于人造卫星、电子计算机及其他经过革新的搜集情报的技术手段，取得了极好的成果。只有美国具有这样的科学基础和财富，使我们使用技术手段获取情报发展到今天这样的地步。

美国情报机关还跨过了几个重要的门槛。70年代中期，即第二次世界大战结束与中央情报局成立三十年后，第一代情报专业人员（其中不少人是从战略服务处——OSS——转来的）已到退休年龄了。领导权传给了新一代，他们的经验、对全世界事务的观点和评价，都反映了战后的一代人。

三十年来，公众对情报的态度有了改变。50年代和60年代，在“冷战”笼罩下，我们相信政府所做的一切都是该做的。到了70年代，我们突然发现我们并不总是同意政府所做的一切，我们希望能更多地参与决策。至于情报部门，公众态度的改变，意味着对他们干事情的方法要进行广泛的重新评价了。

最后，由于美国海外利益所涉及的范围，对情报工作的要求已从几个共产主义国家的军事力量扩展到全球150多个国家中的大多数国家在政治、经济、军事方面的发展，范围极大地扩大了。

1977年初，正当上述主要的发展因素改造着美国情报机

关时，我出乎意料地插进它的中心，成为它的主管人，担任中央情报主任。虽然，作为一个海军军官，我同情报机构有过密切联系，但实际上我对情报行业还是个门外汉。正因为如此，我能观察到老手们不易觉察到的变化，而采取不同的手法。一方面，我对这个体系的奥秘之处不熟悉，固然这是不利的，因此，最初我对变革会影响老行家们必须改变他们原来的作法这一情况，认识不足。另一方面，我对新的变革没有固有的偏见和抵触，因此，当反对变革的阻力主要来自传统观念而非逻辑推论时，我不在此列。

因此，此书可说是我从1977年到1981年期间指导美国情报部门经历了变革、更重要的是试图建立今后长时期内更为有效的情报工作的经验。从那个时期起，出现了情报体系的美国模式——依我看来，这是我们曾经仿效的传统的欧洲模式的改进。它更适合我们的需要，更符合我国的国民性格，同我们政府的民主体制更为协调。同时，我相信，这种模式能使情报工作取得更好的成绩。

头一项改革，即实行监督，是形成新模式的主要因素。民主政府中的秘密机关是不符合时代潮流的。人们无法知晓政府所做的全部事情，就谈不到公众的监督。从任意地、不适当地分配资源，到很普通的决策中的粗心大意，都误用了“秘密”——这一无法搞清的威力。1975~1976年，有三个较大的调查委员会深入查究情报部门对过去滥用权力的辩解。他们发现情报机关利用了保密的特权不正当地侵犯了美国人的生活和私事。新闻媒介跟着提出了大量的批评。这些批评，有些是恰当的，有些是不负责任地夸大了，有些根本不正确。但至少，反映了公众要求对情报活动给以更多的控

制。由此产生两项新的制度——国会和总统如今作为民众的代理人，对情报机关实行监督。

1976年2月，杰拉尔德·R·福特总统发布了第一个关于情报工作的总统指令。那年夏天，参议院建立了情报专门委员会。一年后，众议院也如法炮制。这些行动回答了监督的呼声，但是，情报专业人员提出疑问，说新的监督程序对保密（这对情报机关是性命攸关的）是否有妨碍？毫无疑问，情报机关被迫把大门比以往任何时候开得更大。问题是“多大程度”？需要让国会委员会知道多少就能判断并无违法行为或违反道德的行为？不暴露既敏感又必需的手段，能达此目的吗？一个谨慎的情报专业人员，必须保证不致危害某个在海外为我工作的谍报员的生命时，他能讲多少细节呢？国会要求说明的范围，同情报机关为履行其职能而要求获得情报并保护情报来源之间，没有一种轻易的平衡办法。

第二个革命性的变化，是由于技术能力的广泛发展，使搜集情报的方法有了许多调整。对此情况，情报圈子内产生的误解不比圈子外的少。许多老情报专家把转向技术看作是传统间谍活动消亡的开端，他们竭力反对，而忽略了这样可使我们以更巧妙地使用间谍而少冒暴露的风险。举例来说，我们从人造卫星拍回的照片可以获得的情报，就不必再派间谍去冒险。必须靠人去执行间谍活动的范围可以缩小到无法代替人来观察的事情，如去刺探其他人在想些什么，未来想干什么？如何以机器协助人们强化传统的搜集情报方法，已提上议事日程。老习惯是不会轻易消亡的。

技术力量壮大后，还须强调若干不同的技术侦察部门的通力合作。这一部门获得的资料，往往恰好是另一部门藉以

跟踪追迹的线索。可惜，知易行难。每一个部门都是半独立的，对于什么关节上才搞联合行动，各有各的打算。由于技术力量的改进，又引起了那些希望有一个强有力的核心权威的人们，同那些不得不对某个核心权威让步而实际上害怕受控于人们之间，无休止地进行斗争。

于是，在1977年，美国情报机关面对这两大变革而惶惶不安。最要紧的是，有失去公众支持的危险。在我们的民主制度下，任何失去公众支持的机构都无法生存下去。重建公众的信任是当务之急。四处传播的批评不仅影响了士气，而且使专业人员不再愿冒风险，因为一旦失败就会招来更多的批评。但哪一件重要的情报不涉及到冒险呢？因此，在建立情报活动监督程序的同时，如何去鼓励冒险行动，对我是一项很有兴趣的挑战。

所谓美国情报模式，决不意味着一成不变。情报工作是一门有生气的职业。本书的立场并不是赞美（甚或仅仅是描述）我们处于的特殊模式，而是去解释我们如何演变过来，今后还将发展向何处去。鉴于掌管情报机构四年之久，我想把实行变革的理由记录下来。我希望，美国情报工作模式是如何产生、为何产生的历史，将有益于未来改革的人们。我还希望此书能帮助公众了解情报机关所经受的相互冲突的压力。这个部门既需要美国公众的支持，又需要他们的监督。

在保密、监督、技术进步提出各种冲突的要求的情况下，如何进一步改进我们的情报工作？对此，我在书的结尾提出若干建议。我当然知道，我的视野有它的局限性，人人都如此，我不能逃此规律。但是，我确实希望我有幸担任中央情报主任期间的特殊体会能与人共享。

第一部分 迎接挑战

第一章 来自华盛顿的电话

电话是1977年2月2日打到意大利的那不勒斯的。我当了18个月的北约南线司令官。这个职务能享有的特权包括：一座大理石砌的别墅，在此可饱览从那不勒斯湾东面的维苏威火山到南面的卡普里岛的风光；一艘机动游艇；一架双引擎飞机；一所墨索里尼时代建筑的洞穴形的办公房；经常不断的、有时也颇有趣的社交活动，以及遍游欧洲的机会。名义上，在战时，我有权指挥希腊、土耳其、意大利的陆海空军，以及美国、英国那时部署在地中海的海军。这是一个愉快的职务，但我因这一行干久了而感到厌倦。

实质上，我已经离开美国海军——甚至美国军队。尽管我向一位美国将军亚历山大·黑格报告工作，但他是欧洲最高盟军总司令，我是为北约工作的。而北约几乎全部是政治性的。各项备战活动仍是各国司令官的事。在和平时期，我实际上什么也不指挥。

美国海军于1975年指派我去那不勒斯，使我离开了华盛顿，离开了海军的主流。我的那些较保守的、不习惯于新鲜